分权、分税与市场分割

吕冰洋　贺　颖

(中国人民大学 财政金融学院,北京 100872)

摘　要: 在中国经济发展过程中,经常面临着激发地方积极性与建立统一市场的矛盾。当前以分税制为特色的财税体制在激发在地方政府积极性的同时,又影响了市场在资源配置中的作用。在采用价格法测算2001—2013 年间各城市市场分割指数的基础上,可利用各省的省以下财政收入分享比例的差别,识别财政分权对市场分割的因果影响及作用机制。研究表明:市县政府的财政收入分成比例提高会加剧城市间的市场分割,且收入分成制度对省内市场分割的影响大于对相邻城市间市场分割的影响。机制分析表明,财政激励通过加剧地区间税收竞争,造成针对生产性税基的税收洼地,阻碍全国统一大市场的形成。

关键词: 市场分割;财政分权;税收共享;分成契约

中图分类号:F 811.2　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2019)03-0054-13

一、引　言

政府与市场关系是经济研究的一个永恒主题。就中国而言,中国作为一个超大型经济体,具有得天独厚的国内大市场,消除市场分割、建立统一大市场有助于市场效率的发挥。但是,中国作为一个大国,各项事业发展又需要调动地方政府的积极性才能完成,而地方政府积极性的调动又有可能引发地方政府间激烈竞争,对市场的资源配置作用产生干扰。也就是说,中国经常面临着激发地方积极性与建立统一市场的矛盾,协调这对矛盾的能力决定着我国经济发展的成效,这在改革开放以来的历史中得到反复证明。

我国调动地方政府积极性的常用的制度安排是财政分权(政府和学界一般称为财税体制)。2013 年中共十八届三中全会指出:“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”自改革开放以来,中国财政分权历经 1980—1993 年的财政包干时期和 1994 年后的分税制时期,它们在不同的历史阶段,为激发地方生产积极性,推动经济增长发挥了重要作用①,却也同时带来了市场分割和重复建设等问题②。虽然有文献指出,分税制改革后市场已经趋于整合,但从制度变迁角度看,目前的财政体制仍然存在不少阻碍市场整合的因素。因此,为顺应社会主义市场经济发展的需要,财税体制仍须做进一步调整和转变。

收稿日期:2019-03-10

作者简介:吕冰洋,男, 山东荣成人,中国人民大学财政金融政策研究中心、中国人民大学财政金融学院教授。

基金项目:国家自然科学基金面上项目“政府间税收分成对地方政府行为和经济增长的影响研究”(项目编号:71673278);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“供给侧结构性改革与财政收入体系建设”(项目编号:16JJD790058)

① 林毅夫、刘志强:《中国的财政分权与经济增长》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000 年第 4 期,第 5—17 页。

② 严冀、陆铭、陈钊:《改革、政策的相互作用和经济增长——来自中国省级面板数据的证据》,《世界经济文汇》2005 年第 1 期,第 27—46 页;王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007 年第 1 期,第 4—16 页。

在理论研究中,财政分权的重要意义在于可以通过财政激励促进地方政府实现政府职能。根据第一代财政分权理论①②③,地方政府具有了解辖区居民偏好的信息优势,财政分权使得地方政府自主决定服务的提供成为可能,并可通过辖区居民“用脚投票”的方式激发地方政府提供公共服务的积极性。第二代财政分权理论则放松了对政府自发追求居民社会福利最大化的假设④⑤,通过合理的财政激励激发地方政府推动本地市场建设的积极性。这两种财政分权理论分别关注地方政府提供公共服务的职能和发展生产的职能,但本质上都暗含着地区间竞争的机制,由此会带来税率“避高就低”(race to the bottom)的弊端。此外,如果财政分权制度设计不当,地方政府间的经济竞争会导致市场保护、以邻为壑政策等对区域经济发展不利的问题,这成为财政分权的一项重要成本。

学术界关于财政分权对市场分割的影响有着丰富的研究⑥。虽然上述文献强调了市场分割的财税体制原因,但存在一些不足之处,突出表现在:第一,财政分权指标设计不完善,它不能反映政府面临的财政激励,而在多数情况下反映的是地方政府财力水平⑦;第二,将省以下政府统称为地方政府,忽略对省以下财税体制的关注,仅集中研究中央与省之间的财政分权对市场分割的影响。但在中国,基本行政单位县级地区才是推动经济发展的关键引擎⑧,地级市政府介于省县之间,承担着承上启下的经济、政治职能及地区发展的重任。因此,研究财政分权对市场分割的影响时,忽略省以下各级地方政府面临的财税激励及其对市场干预的深刻影响,将存在明显局限性。

考察我国财税体制变动的历史,财税体制更多体现在政府间关于财政收入特别是税收如何分配上,我国将财税体制用“财政包干”“分税制”来概括就说明这一点。中国现行的财税体制框架自 1994 年的分税制改革确立。在分税制下,省以下财税体制由省政府自行确定。因此,市县政府财政收入分成比例在各省之间的差异为识别财政分权对市场分割的影响提供了良好视角。为此,本文旨在识别财政收入分享规则对市场分割的因果性影响,这为完善财税体制提供理论依据。

与已有研究相比,本文的贡献在以下三个方面:第一,利用省以下财政收入分成及重要税种分成比例反映财政分权程度,该分权指标真实反映地方政府面临的财政激励,并据此研究财政分权对市场分割的影响。第二,本文在地级市层面进行研究,增加实证结果的稳健性和可信度,拓展了已有文献的实证研究。特别值得一提的是,已有文献仅在省层面度量市场分割程度,本文首次测算地级市层面的市场分割程度。第三,考察了财政分权影响市场分割的作用机制。商品市场分割现象虽然受到广泛关注,但由于不同历史时期采用的市场分割手段多样且隐蔽,已有文献并没有定量考察市场分割的形成机制。本文研究发现,财政分权主要通过纵向政府间财政体制的安排强化横向政府间的竞争,具体表现为税收洼地,最终加剧市场分割。

本文余下部分的结构安排是:第二部分,制度背景和研究假说,分析中国财税体制变动的特点,说明它影响市场分割的原因,进而归纳研究假说;第三部分,研究策略与数据说明,建立实证分析模型框架,对重要变量的测算进行说明;第四部分,基本结果和稳健性检验,多角度实证分析财税分享体制对市场分割的

---

① Tiebout, C. M., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5) pp. 416—424.

② Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*: *A Study in Public Economy*, Mcgraw-Hill, 1959.

③ Oates,W. E., *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, 1972.

④ Qian, Y. & Weingast, B. R., “Federalism as a commitment to preserving market” incentives, *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol.11 pp. 83—92.

⑤ Qian, Y., Roland, G. & Xu, C., “Why is China different from eastern Europe? perspectives from organization theory”, *European Economic Review*, 1999, vol. 43 pp. 1085—1094.

⑥ 范子英、张军:《财政分权、转移支付与国内市场整合》,《经济研究》2010 年第 3 期,第 53—64 页。

⑦ 周黎安、吴敏:《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》2015 年第 10 期,第 64—80 页。

⑧ 张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社 2009 年版,第 1—65 页。

影响;第五部分,机制分析,检验财税分享体制对市场竞争环境的影响;第六部分,结论和政策建议。

二、制度背景与研究假说

(一)我国政府间收入分享规则演变逻辑

政府间财政关系的构建是财政制度中的一个非常关键的环节,它涉及政府间事权、财权、转移支付、预算制度等多方面。但分析中国财政体制变迁的内在逻辑可以发现,财政分权的核心在于政府间财政收入的分配,而财政收入主要由税收收入构成。因此,政府间税收收入分享制度的设置反映财政分权的本质,将通过引导政府行为深刻地影响经济社会运转。

从我国政府间收入分享制度的变迁历程来看,新中国成立初期,延续计划经济体制下的资源配置方式,在 1950—1979 年实行以“统收统支、高度集中”为特点的财政预算管理体制,但这种统收统支体制导致了吃“大锅饭”的局面。为调动地方政府的生产积极性,促进市场经济发展,财政管理体制上也相应进行了重大变革。1980 年开始下放财政权限和事权责任,实行财政包干制。由于上下级政府间的信息不对称和监督时的高成本,地方政府有动力减少上缴收入额度。相应的,上级政府也会相机抉择修改分享比例,导致上缴方案的多变性。因此,财政包干制主要经历了三个发展阶段:1980—1984 年的“划分收支,分级包干”体制;1985—1987 年的“划分税种、核定收支、分级包干”体制;1987—1993 年的“多种形式包干制”,整体呈现“税收弹性分成”的特点①。但在具体的财税体制实施过程中,仍然出现了地方增收积极性下降和中央财政收入占全国财政收入比重下降的困难局面,严重削弱了中央政府对宏观经济的调控能力。为增强国家宏观调控能力,并维护中央政府权威,1994 年开始实行分税制改革。分税制稳定了中央和地方政府间的利益分配格局,扭转中央与地方财力分配中的被动地位,也奠定了当前的政府间财政关系。

1994 年分税制改革的核心是按税种划分中央和地方收入,它将消费税、关税作为中央税,企业所得税、个人所得税、营业税作为地方税,将增值税和证券交易印花税作为共享税,增值税实行中央与地方 75:25 共享。2002 年后,中央政府又将企业所得税、个人所得税实行共享,共享比例按中央与地方 60:40 共享。2016 年我国又将营业税改为增值税,作为地方主体税种的营业税取消,增值税实行中央与地方 50:50 共享。这样,我国主体税种都已变成共享税。并且,在省以下财税体制中,不但是主体税种,而且包括小税种和非税收入在内,均广泛采用共享的办法,且省际之间有较大差异。可以说,从契约性质看,分税制广泛体现“弹性分成”契约性质。财政收入的构成会深刻地影响着地方政府行为,进而传导到市场上,引发市场结构的变化。

(二)国内市场分割的体制性决定因素:基于生产性税基的政府间收入分享规则

国内市场分割现象出现于 20 世纪 80 年代,这一时期恰好开始实行“分灶吃饭”的财税体制。从政府与市场角度上来说,“划分收支、分级包干”的地区“承包”协议虽然赋予地方政府发展经济的内在动力,但是该制度按企业隶属关系划分企业所得税,把工商企业税收同地方政府财政收入紧紧地联系起来,这激发了严重的地方保护主义。地方政府从经济利益出发,竞相发展本地区税多利高的项目,保护本地产品销售,限制原材料流出,严重妨碍国家统一市场的形成。对此,已有不少文献研究该时期地方政府对市场分割的影响②。

---

① 吕冰洋、聂辉华:《弹性分成:分税制的契约与影响》,《经济理论与经济管理》2014 年第 7 期,第 43—50 页。

② 魏后凯:《规范政府与企业行为是当前治理整顿的关键——全国治理整顿中的政府与企业行为理论研讨会综述》,《经济学动态》1989 第 7 期,第 8—11 页;沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990 第 3 期,第 12—19、67 页;银温泉、才婉茹:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》2001 年第 6 期,第 3—12、95 页。

分税制改革以完善税制和合理税收分权为重点,很大程度上明确了纵向政府间利益边界、政府与市场边界。这为建立社会主义市场经济体系迈出重要一步,有力地推动近二十年的经济高速增长。但是,当年分税制改革受到客观条件制约,虽然收入分配的具体形式发生变化,收入分享却仍然和本地生产性税基挂钩①。分税制保留了地方政府动用地区性优惠做大生产性税基的激励,因此也遗留了财政包干体制下企业税负不均、地方保护等问题。

已有文献虽然已经关注财政分权对市场分割的影响,认为地方政府出于本地财政收入、国有经济等各方面利益的考虑会采取市场分割策略②,但是对政府间收入分权的研究很少追溯到财税体制的核心部分——财政收入的来源及分配规则。从分税制设计看,地方政府财政收入的主要来源有一个重要特点:税基是生产性的且有高度流动性。如增值税是对商品征税,企业所得税是对资本征税,它们的税基均来自企业产出扩大,且均属于流动性税基。这种制度设计使得地方政府从税收利益出发,比为居民提供好公共服务更为重视企业生产,某些地区提出"把客商当亲人,把企业家举过头顶"口号,这正是此观念的真实写照。在这种财税体制激励下,地方政府就有动力采用种种手段保护本地企业和本地市场,典型做法是制造税收洼地来吸引企业投资,由此引发市场分割现象。而税收分享比例的高低,决定了地方政府保护动力的强弱。由于省以下财政管理体制由各省自行确定,且保留了财政收入弹性分成的特点,这为我们识别财税体制对市场分割的影响提供了条件。

据此,提出本文的待检验假说:市县级政府财政收入分成比例的提高,意味着地方政府发展地区经济的财政激励上升,它将加剧地区间的税收竞争,进而导致市场分割。

三、研究策略与数据说明

(一)计量模型设定

基于前文的理论假说,本文的核心工作为:以市县政府一般公共预算收入(包括税收收入)分成率代表财政分权程度,并作为核心解释变量,以各地级市与省内其他城市的市场分割程度为被解释变量,估计财政分权程度对市场分割的影响。最终的固定效应面板模型为:

$$Seg_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 RevShare_{jt-1} + \beta_2 Z_{it} + \beta_3 X_{jt} + \mu_t + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中被解释变量 Seg_{ijt} 代表 t 年 j 省的地级市 i 和 j 省内其他城市之间的市场分割程度。为保证收入分成激励的外生性,并考虑其滞后作用,核心解释变量为前期各省的市县级政府一般公共预算收入分成比率 $RevShare_{jt-1}$。这里选择一般公共预算收入的分成比率度量市县政府的财政分权程度,原因有如下几点:第一,一般公共预算收入的分成比例是对财政收入在各级政府间分享规则的综合度量,而不仅局限于特殊税种的税收收入划分。由于市场分割指数的构建基于不同商品和服务的价格指数,因此需要选择更全面的一般公共预算收入分成率对应作为解释变量;第二,分税制只确定了统一的中央和地方政府间的税收划分关系,但没有规范省以下的财政体制。因此,不同省的市县政府分成比率由省政府自主安排,对于市县政府而言相对外生,为本文的实证研究创造了良好的识别条件。基于理论判断,我们预期核心变量的系数 β_1 为正数。

类似于已有文献,本文控制了一系列影响市场分割的关键因素,其中城市层面的控制变量 Z_{it} 包括:第一,对外开放程度:城市进出口总额占 GDP 的比重,根据各年人民币兑美元中间价折算进出口总额;第二,国有企业雇员占比:反映市场化程度,市场化程度越高,地方政府直接干预经济程度越小,促进地

① 黄夏岚、刘怡:《增值税收入地区间转移的衡量——生产地原则与消费地原则的比较》,《财贸经济》2012年第1期,第25—33页。

② 白重恩、杜颖娟、陶志刚,仝月婷:《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》,《经济研究》2004年第4期,第29—40页。

区市场一体化整合;第三,政府规模:政府预算内支出占 GDP 的比重;第四,人均 GDP:根据已有文献,经济欠发达城市在区域市场分工中处于劣势,更偏向于采取分割市场的策略,以实现后发赶超。第五,与省内其他城市的加权距离,由该城市与省内所有其他城市间的距离加权平均得到,各城市对的权重等于该城市对间距离的倒数占所有城市对距离倒数的和的比重。同时还加入省层面的控制变量 X_{jt},由于商品在地区间的流通主要发生在批发零售环节,地区内流通组织的规模会影响消费品的价格决定。根据王晓东和张昊的研究结果①,流通企业规模扩大加剧市场分割。因此本文控制省内市场流通规模:亿元以上商品交易市场成交额总额占 GDP 的比重,反映流通组织对地区市场分割的影响。μ_t 和 γ_i 分别代表时间固定效应和城市固定效应。在没有特殊说明情况下,在城市层面聚类标准误。

(二)核心变量

1.省内市场分割程度(Seg_{ijt})

文献中已对价格法测算市场分割程度达成共识②③④。根据“冰川成本”模型,只要要素或者产品可在地区市场间自由流动,那商品在两地间的价格比应该在一定范围内波动,因此可以通过不同种类商品在两地间的价格比的方差度量城市间的市场分割程度。我们利用中国各地级市 8 类居民消费价格指数,3 类商品(食品、烟酒和衣着)及 5 类服务(居住、生活用品及服务、交通和通信、教育文化和娱乐、医疗保健),根据文献中常用的方法测算省内市场分割程度。

已有文献通常在两个层面测算市场分割程度:与相邻省份的市场分割程度及与全国其他省份的市场分割程度。两者本质相同,主要区别在于前者只考虑区域局部市场一体化程度,仅涉及部分城市,因此收敛条件相对宽松。由于本文的解释变量为全省统一的收入分成比率,将直接产生省内地区间竞争的激励。因此,本文主要考察的是省内市场分割指标。先计算省内各城市对间的市场分割程度,然后以距离的倒数占比为权重加权平均得到各城市与本省其他城市的市场分割指标。同时,我们也测算了各城市与全国其他城市,与相邻城市的市场分割程度。

图 1 报告了用上述方法测算得到的地级市层面市场分割程度,为了不使回归系数过小而不便展示,所有的市场分割指数已乘以 100。其中散点代表各省各年的平均省内市场分割程度,长虚线,点线及实线分别代表了各城市和全国其他城市,和相邻城市及和省内其他城市间的市场分割程度的年均值变化趋势。可以看到在 2008—2009 年间市场分割程度略有上升,但在 2001—2013 年间,市场趋于整合。全国层面的市场分割程度高于局部地区市场分割程度。

2.一般公共预算收入分成比率($RevShare_{jt-1}$)

财政分权的实质在于政府间财政收入分享。我国的财政体制仅规定了统一的中央和地方财力分配关系,而各省在制定省以下收入留成安排时具有较高的自主性,使得不同省份的市县政府面临不同的财政激励。由于各市县实现的财政收入的数据尚未公开,无法直接计算各市县政府在组织的财政收入中的留成比率。但考虑到同一省内不同市县政府的分成规则接近⑤,而各省实现的财政收入数据可以推

① 王晓东、张昊:《中国国内市场分割的非政府因素探析——流通的渠道、组织与统一市场构建》,《财贸经济》2012 年 11 期,第 85—92 页。

② Parsley, D. C. & Wei S. J., “Convergence to the law of one price without trade barriers or currency fluctuations”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1996, vol. 111 pp. 1211—1236.

③ Engel, C. & Rogers J.H., “How wide is the border? ”, *American Economic Review*, 1996, vol. 86 pp. 1112—1125.

④ 桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊:《中国国内商品市场趋于分割还是整合:基于相对价格法的分析》,《世界经济》2006 年第 2 期,第 20—30 页。

⑤ 谢贞发、席鹏辉、黄思明:《中国式税收分成激励的产业效应——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》2016 年第 6 期,第 18—34 页。

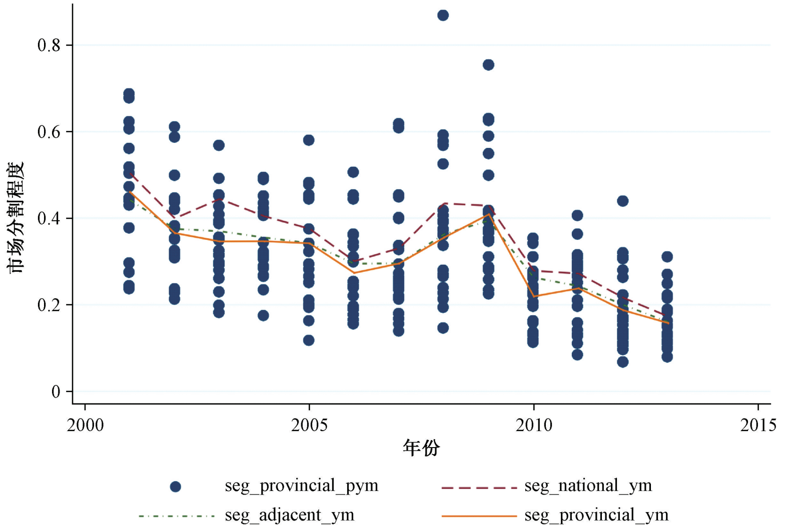

图 1　2001—2013 年城市间市场分割程度

算得到。因此,本文引入吕冰洋等的测算结果①,度量省内所有市县政府在该省组织的各种口径的收入中的分成比率。

某省的市县政府的一般公共预算收入分成率

$$RevShare_{jt-1}=\frac{\text{该省市县政府实际收到的一般公共预算收入}}{\text{该省实现的一般公共预算收入总额}}$$

某省的市县政府的税收收入分成率 $TaxShare_{jt-1}=\frac{\text{该省市县政府实际收到的税收收入}}{\text{该省实现的税收收入总额}}$

某省的市县政府的增值税税收入分成率 $VatShare_{jt-1}=\frac{\text{该省市县政府实际收到的增值税收入}}{\text{该省税务部门组织的增值税收入总额}}$

某省的市县政府的企业所得税收入分成率 $EitShare_{jt-1}=\frac{\text{该省市县政府实际收到企业所得税收入}}{\text{该省税务部门组织的企业所得税收入总额}}$

图 2 报告了各省的市县政府的一般公共预算收入分成比率 $RevShare_{jt-1}$。 可以看到在 2001—2013 年间,市县级政府的一般公共预算收入的分成比例整体呈现先下降后缓慢回升的 U 型趋势。除 2002 年所得税分享改革及 2004 年的增值税出口退税改革之外,市县政府的一般公共预算收入分成比率的变异主要来源于地区差异,印证了前文的论述:省级政府对省以下收入划分具有较高的自由裁量权。由于数据的限制,最早可从 2005 年开始计算税收收入分成比率。为保留尽可能多的样本,本文选择一般公共预算收入分成比例反映政府间的收入分享规则。

(三)数据及变量的描述性统计

本文的实证检验以 303 个地级市在 2001—2013 年的非平衡面板数据为分析基础。由于本文的基准回归分析的是地级市和省内其他城市的市场分割程度,为避免省内公布价格指数的城市数目较少降低分割测算结果的稳健性,因此主要的基准分析样本集中在同年省内至少有 5 个城市具有完整的各类价格统计数据的省份。选取该时间范围的原因在于:2001 年居民消费价格指数的统计口径及商品服务统计种类发生改变,且此前统计居民消费价格指数的城市数目较少;而收入分成比率的数据最新统计至 2013 年。

计算市场分割指数的原始价格指数均从各省统计年鉴或者各市国民经济社会发展统计公报中搜集整理得到。计算各种口径的收入分成率的原始数据中:省实现的收入来源于《中国税务年鉴》,各市县

① 吕冰洋、胡深、马光荣:《蛋糕怎么分:政府收入分级分配的规律》,2018,工作论文。

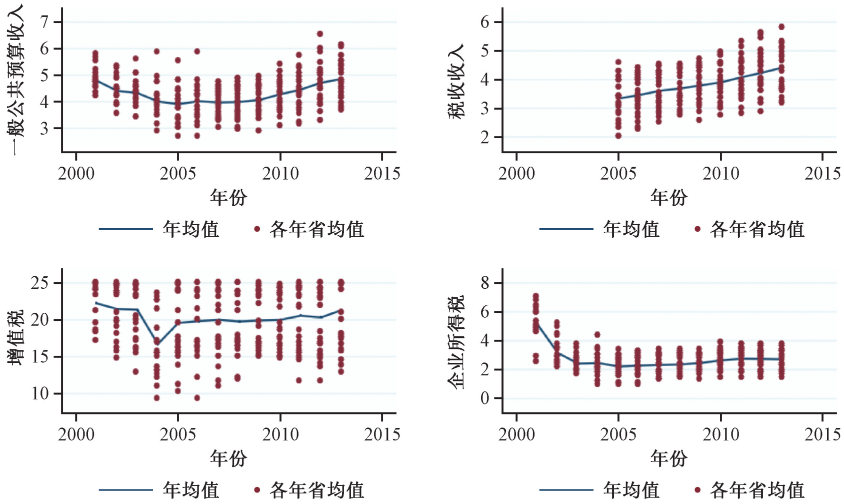

图 2　2001—2013 年市县级政府的财政收入分成比例

政府留成收入的数据来源于《区域经济统计年鉴》,其中 2007 年前的缺值可以由《全国地市县财政统计资料汇编》中市本级政府及县级政府的数据加总得到。其他控制变量及计算各口径税收负担的原始数据来源于《中国城市统计年鉴》《区域经济统计年鉴》《中国统计年鉴》《全国地市县财政统计资料汇编》、中国经济与社会发展统计数据库及工业企业数据库。具体变量的描述性统计如表 1 所示。

表 1　变量描述性统计

变量	样本数	均值	p10	p50	p90
省内市场分割程度(加权)	2610	0. 030	0. 013	0. 026	0. 053
省内市场分割程度(不加权)	2610	0. 031	0. 014	0. 026	0. 053
市场分割程度(临近地区)	2598	0. 031	0. 012	0. 026	0. 055
市场分割程度(全国)	2610	0. 035	0. 019	0. 032	0. 056
前期一般公共预算收入分成率	2610	0. 419	0. 335	0. 424	0. 493
前期税收分成率	1824	0. 371	0. 280	0. 369	0. 456
前期增值税分成率	2610	0. 202	0. 149	0. 212	0. 249
前期企业所得税分成率	2608	0. 258	0. 162	0. 244	0. 349
经济开放度	2610	0. 236	0. 012	0. 089	0. 593
国有企业雇员占比	2610	0. 107	0. 050	0. 082	0. 193
政府规模	2610	0. 152	0. 069	0. 116	0. 247
人均 GDP	2610	9. 834	8. 873	9. 827	10. 826
亿元以上商品交易市场成交额占比	2610	2. 851	0. 454	1. 839	5. 929
省内加权平均距离	2610	5. 368	4. 815	5. 267	5. 877
与其他城市税收负担的离差平方和	1633	0. 018	0. 009	0. 016	0. 030
与其他城市增值税负担的离差平方和	1446	0. 005	0. 002	0. 005	0. 009
与其他城市企业所得税负担的离差平方和	1449	0. 003	0. 001	0. 003	0. 005
与其他城市的企业平均增值税税负的离差平方和	1540	0. 040	0. 023	0. 038	0. 060
与其他城市的企业平均企业所得税税负的离差平方和	1590	0. 069	0. 040	0. 063	0. 107

注:所有的变量都为取值范围在 0—1 之间的无量纲变量。为了不使回归系数过小不便展示,所有的市场分割指数已乘以 100。“与其他城市税收负担的离差平方和”是指该城市所在省份的其他城市的税收负担以该城市的税收负担为标准的离差平方和,反映该地区税收负担和其他地区的差异。税收负担等于税收收入/GDP,增值税负担等于增值税收入/GDP,企业所得税负担等于企业所得税收入/GDP。企业平均增值税税负等于工业企业数据库中各年各城市企业的增值税收入加总/增加值加总,企业平均企业所得税收负等于工业企业数据库各年各城市企业的所得税收入加总/利润加总。

四、基本结果和稳健性检验

(一) 基准结果

表 2 报告了根据模型(1)得到的回归结果。当不加入控制变量时,一般公共预算收入分成比率提高显著加剧市场分割。第(2)列进一步加入控制变量,结果表明,当考虑影响市场分割的流通环节市场因素、距离及对外开放程度等因素后,核心变量的系数略有减小,但方向和显著性基本不变。控制变量的系数方向和已有文献相同,将该回归作为基准回归。考虑到每个城市的市场分割指数需结合本省内其他城市的价格指数计算得到,为避免各年各省内市场分割指数间的相关性,第(3)列采取两维聚类标准误(two-way cluster),在城市标准误基础上,额外在"省—年"层面聚类标准误。第(4)列进一步将标准误最严格地聚类在省层面。但由于研究样本中仅 25 个省份,因此采用 wild bootstrap 的方法①进行估计。系数的置性区间仍然显著异于 0,在处理标准误后基准回归结果依然显著。

表 2　财政收入分成率对市场分割的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
变量名		省内市场分割程度		
前期一般公共预算收入分成率	0.0635***	0.0625***	0.0625***	0.0625***
	(0.0131)	(0.0135)	(0.0240)	[0.022　0.096]
对外开放度		0.00359*	0.00359	0.00359***
		(0.00202)	(0.00228)	[0.001　0.006]
国有企业雇员占比		0.00174	0.00174	0.00174
		(0.00884)	(0.0127)	[−0.014 0.017]
政府规模		−0.0158***	−0.0158**	−0.0158
		(0.00489)	(0.00683)	[−0.025 −0.006]
人均 GDP		−0.00181	−0.00181	−0.00181
		(0.00308)	(0.00378)	[−0.007 0.003]
亿元以上商品交易市场成交额占比		0.00131***	0.00131**	0.00131***
		(0.000413)	(0.000625)	[0.001 0.002]
省内加权平均距离		0.00198	0.00198	0.00198
		(0.00190)	(0.00258)	[−0.003 0.007]
常数项	0.0154**	0.0181	0.0149	0.0219
	(0.00650)	(0.0295)	(0.0392)	[−0.040 0.082]
时间固定效应	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是
观测值	2,610	2,610	2,610	2,610
R^2	0.209	0.213	0.341	0.341
城市数	303	303	303	303

注:除(3)(4)列分别在"省—年"层面和省层面聚类标准误之外,标准误聚类在地级市层面。*、**、*** 分别代表在 10%、5%和 1%水平下显著。

(二) 稳健性检验

本部分从以下几个方面对上述基准回归结果进行稳健性检验:特殊样本对结果的影响、不同口径的

① 参见乔舒亚·安格里斯特、约恩-斯特芬·皮施克:《基本无害的计量经济学》,朗金焕、李井奎译,上海:格致出版社 2012 年版,第 226 页。解决聚类问题至少需要 42 个聚类才足以调整聚类标准误并得到可靠的结论。但书中也提出:在数据有限的情况下,可采用自助法聚类标准误,借助于重新抽样得到的经验分布进行推断。本文采用 wild-bootstrap 的方法经过聚类调整后发现结果的显著性不变。但自助法的缺点在于它只能提供置信区间,无法提供回归系数的标准误即回归精度的度量,因此并未作为基准回归设定。

收入分成率、不同层面的市场分割程度及收入分成率的外生性。

表 3 稳健性检验(特殊样本及不同口径的收入分成率)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
变量名	省内市场分割程度					
前期一般公共预算收入分成率	0.0555***	0.0609***	0.0415***			
	(0.0130)	(0.0153)	(0.0121)			
前期税收分成率				0.0438**		
				(0.0205)		
前期增值税分成率					0.0495**	
					(0.0198)	
前期企业所得税分成率						0.0199**
						(0.00811)
对外开放度	0.00421**	0.00245	0.00217	0.00521	0.00393*	0.00392*
	(0.00209)	(0.00255)	(0.00189)	(0.00428)	(0.00209)	(0.00213)
国有企业雇员占比	0.00111	−0.00131	−0.00502	−0.00806	0.00842	0.0104
	(0.00906)	(0.0107)	(0.00722)	(0.0142)	(0.00844)	(0.00888)
政府规模	−0.0186***	−0.0126**	−0.00963*	−0.0172***	−0.0176***	−0.0174***
	(0.00519)	(0.00520)	(0.00519)	(0.00594)	(0.00496)	(0.00495)
人均 GDP	−0.000508	0.00104	0.00218	−0.00207	−0.000638	−0.00109
	(0.00301)	(0.00332)	(0.00255)	(0.00492)	(0.00319)	(0.00324)
亿元以上商品交易市场成交额占比	0.00127***	0.000794	0.000362	0.00112*	0.00141***	0.00124***
	(0.000417)	(0.000498)	(0.000380)	(0.000611)	(0.000442)	(0.000459)
省内加权平均距离	0.000712	0.00202	0.00182	0.0149*	0.00155	0.00183
	(0.00391)	(0.00218)	(0.00637)	(0.00820)	(0.00214)	(0.00227)
时间固定效应	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是
常数项	0.0180	−0.0317	0.00142	−0.0582	0.0283	0.0377
	(0.0359)	(0.0387)	(0.0451)	(0.0693)	(0.0302)	(0.0303)
观测值	2,670	2,381	2,318	1,824	2,610	2,608
R^2	0.205	0.194	0.312	0.207	0.206	0.206
城市数	305	303	275	302	303	303

注:标准误聚类在地级市层面。*、**、*** 分别代表在 10%、5%和 1%水平下显著。

为减少省内城市数目对省内市场分割指标年度间可比性的影响,基准回归将样本限制在当年省内至少有 5 个城市具备完整的各类居民消费价格指数的省份,但由此也删除了部分公布价格指数的原始样本。表 3 的(1)列汇报了对原始样本采用基准模型回归的结果。系数略有减少,但方向和显著性不变。

基准回归得到的是财政分权对市场分割的平均影响,但部分特殊样本可能会对结果产生较大的影响。第一,为了排除 2002 年所得税分享改革时中央与省财权划分调整导致省以下财政体制适应性调整的影响,主要关注省与市县政府间财政收入分享比例的变动对地级市政府的影响。表 3 的第(2)列将样本保留为 2003 年(含本年)后的样本。回归结果和基准回归基本相同。第二,省会城市和计划单列市在财政管理体制和区域市场体系中的地位特殊,主要表现为:一方面,由于省会城市和计划单列市的财政和经济管理权限不同于其他城市,它们的收入分权程度可能不同于其他城市,因而不适用全省统一的市县分成比率;另一方面,由于各城市市场分割程度的计算依赖于省内所有其他城市,而省会城市和计划单列市的经济发展程度高于其他城市,如果将特殊的城市简单地平等纳入区域市场分工体系,可能会影响其他城市分割程度的计算。因此相比于基准回归,表 3 的(3)列在计算各城市和省内其他城市

间的市场分割程度及回归时剔除省会城市和计划单列市。在剔除特殊样本后,回归结果依然稳健。

为进一步分析地方政府收入分权激励的影响,对一般公共预算收入进行细分。一般公共预算收入主要为税收收入,又以增值税和企业所得税为主。由于这类税收主要在生产环节课征,因此地方政府的财政收入依赖于当地生产性税基。地方政府有动机创造条件促进辖区内企业产出和利润的增长,以保证税收收入的实现。表 3 的第(4)—(6)列分别将关键解释变量换成前期的税收收入分成比率、增值税收入分成比率和企业所得税分成比率。通过比较(5)和(6)列,发现增值税收入分成比率的变动对市场分割的影响程度高于企业所得税,反映大部分财政收入分成激励加剧市场分割主要源于市县政府的增值税收入的分成安排。

表 4　稳健性检验(不同层面的市场分割程度)

	(1)	(2)	(3)
		市场分割程度	
变量名	省内不加权	相邻城市加权	全国加权
前期一般公共预算收入分成率	0.0527***	0.0561***	0.0367***
	(0.0118)	(0.0170)	(0.0108)
对外开放度	0.00419**	0.000677	0.00283*
	(0.00184)	(0.00226)	(0.00167)
国有企业雇员占比	0.0107	0.000693	-4.43e-05
	(0.00906)	(0.0100)	(0.00715)
政府规模	-0.0178***	-0.00231	-0.00630*
	(0.00486)	(0.00443)	(0.00366)
人均 GDP	-0.00404	-0.00102	0.000773
	(0.00252)	(0.00385)	(0.00231)
亿元以上商品交易市场成交额占比	0.000913**		
	(0.000366)		
省内加权平均距离	0.00301		
	(0.00184)		
相邻城市加权平均距离		-0.00265	
		(0.00167)	
全国加权平均距离			0.00861
			(0.00845)
常数项	0.0290	0.0416	-0.0309
	(0.0262)	(0.0357)	(0.0631)
观测值	2,610	2,598	2,610
R^2	0.235	0.139	0.321
城市数	303	303	303

注:标准误聚类在地级市层面。*、**、*** 分别代表在 10%、5%和 1%水平下显著。

本文的基准回归考察的是收入分成比例对省内市场分割的影响,同时在表 4 的前三列考察对不同层面市场分割的影响。采用“与省内其他城市(不考虑距离权重)”“与相邻城市(距离倒数加权)”及“与全国其他城市(距离倒数加权)”的市场分割指标,考察弹性分成对城市在各市场体系里分割市场行为的影响。通过比较表 4 第(1)列和基准回归表 2 的第(2)列,发现虽然同为省内市场分割程度,当计算分割指标时给相邻城市赋予更大的权重(基准回归表 2 的第(2)列计算城市加权市场分割指数时,由于相邻城市间距离倒数较大,相应城市对市场分割指数的权重也更大),市县政府的收入分成比率提高阻碍市场整合的程度更大。该结果说明财政激励作用下,省内相邻地区间市场分割最严重。通过比较表 4 第(2)列和基准回归表 2 的第(2)列,发现收入分成制度对省内市场分割的影响大于对相邻城市市场分割的影响,全省统一的收入分成激励更直接地加剧省内的市场分割。类似的,表 4 第(3)列显示,

在所有区域市场范围中,市县政府的收入分成比率对全国市场分割程度的影响程度最小,但收入分成加剧市场分割的结果依然稳健。

(三)内生性检验

为排除收入分成和市场分割间互为因果导致的内生性对回归结果的影响,基准回归已采用前期收入分成比率考察收入分成对市场分割的影响。直观上,省对市县政府的上期收入分成比率是由省级政府确定,该分成比率不受地方政府本期行为的影响,但仍然难以排除省级政府制定分成比率时可能出于促进辖区内市场统一的目的。为进一步检验分成比率的外生性,表 5 的(1)列将前期市场分割程度作为解释变量,判断它是否会改变当期收入分成安排。结果表明,虽然收入分成比率与前期市场分割负相关,但并不显著。据此说明,基准回归结果的确来源于收入分成比率提高对市场分割的单方向影响。

此外,根据周黎安和吴敏对收入分成影响因素的研究①,下辖行政区域的经济发展不平等程度越高,财政收入的分成比例越高。因此,我们采用省内各城市人均 GDP 的变异系数作为收入分成比率的工具变量进行回归。表 5 第(2)列一阶段回归的 F 值大于 10,说明工具变量满足相关性。最终采用工具变量的回归结果显示,收入分成比例提高显著阻碍市场整合。

表 5 内生性检验

	(1)	(2)	(3)
变量名	一般公共预算收入分成率	一阶段回归	市场分割程度
前期市场分割度	−0. 0277		
	(0. 0358)		
前期一般公共预算收入分成率			0. 141**
			(0. 0703)
对外开放度	0. 00349	0. 00861	0. 00255
	(0. 00472)	(0. 00545)	(0. 00247)
国有企业雇员占比	−0. 0201	0. 05024	−0. 00432
	(0. 0277)	(0. 0477)	(0. 0128)
政府规模	0. 0131	−.01571	−0. 0136**
	(0. 0122)	(0. 0119)	(0. 00561)
人均 GDP	0. 00845	.01385	0. 00240
	(0. 00996)	(0. 00883)	(0. 00337)
亿元以上商品交易市场成交额占比	−0. 00195	−.0006871	0. 000751
	(0. 00170)	(0. 00123)	(0. 000517)
省内加权平均距离	−0. 00258	−.00712	0. 00214
	(0. 00741)	(0. 00940)	(0. 00460)
常数项	0. 412***	0. 39770	−0. 0552
	(0. 127)	(0. 09998)	(0. 0529)
一阶段 F 检验		35. 07	
观测值	2,376	2,423	2,423
城市数	294	305	305

注:标准误聚类在地级市层面。*、**、*** 分别代表在 10%、5%和 1%水平下显著。

五、机制分析

前一部分回归结果表明,市县政府分成比率的提高会加剧省内市场分割程度。然而,需要更直接的

① 周黎安、吴敏:《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》2015 年第 10 期,第 64—80 页。

经验证据说明:财政分权是否激励地方政府干预市场,进而影响地区间的市场一体化程度? 本部分试图进一步分析收入分成对地区实际税率差异化程度的影响,以分析地方政府为吸引企业进入及促进本地企业发展的具体行为策略。

表 6　财政收入分成率对差异化税率的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
变量名	税负	增值税税负	企业所得税税负	企业平均增值税税负	企业平均企业所得税税负
前期一般公共预算收入分成率	0.0311***	0.00606***	0.00200*	0.0253**	0.0349
	(0.00620)	(0.00144)	(0.00105)	(0.0113)	(0.0225)
对外开放度	0.00105	0.000255	0.000112	-0.00108	0.00577
	(0.00166)	(0.000304)	(0.000177)	(0.00423)	(0.00538)
国有企业雇员占比	-0.0128**	-0.000992	-0.000846	-0.00242	-0.0127
	(0.00596)	(0.00118)	(0.000978)	(0.00925)	(0.0178)
政府规模	0.0577**	0.00930***	0.0116***	0.0275***	0.00671
	(0.0242)	(0.00175)	(0.00301)	(0.00780)	(0.0259)
人均 GDP	0.00833**	0.00221**	0.00171***	0.00540	0.00514
	(0.00335)	(0.000979)	(0.000421)	(0.00338)	(0.00657)
常数项	0.0311***	0.00606***	0.00200*	-0.0255	0.00831
	(0.00620)	(0.00144)	(0.00105)	(0.0297)	(0.0576)
观测值	1,633	1,446	1,449	1,540	1,590
R^2	0.129	0.132	0.382	0.038	0.051
城市数	319	315	314	308	311

注:标准误聚类在地级市层面。*、**、*** 分别代表在 10%、5%和 1%水平下显著。

由于我国只有中央政府具有税收立法权,因此地方政府常采用放松征管和税收返还等方式降低企业的税收负担招商引资,形成税收洼地,表现为地区间差异化税率①。不同地区企业税收负担的差异最终影响企业利润及产品价格,导致市场分割。为验证上述路径,表 6 分别基于宏观地区层面的统计数据和规模以上微观企业数据分地区加总度量地区税收负担。表 6 的(1)—(3)列分别利用各城市总税收、增值税税收收入和企业所得税收入占 GDP 的比重来度量本地整体税收负担,并计算各城市税负和本省其他城市税负的离差平方和,作为该城市和省内其他城市的税负差异化程度。结果表明,收入分成激励使得地方政府有动机制造税收洼地吸引资本流入。但相比于企业所得税,地方政府主要通过改变增值税的实际税率吸引投资。粗看该结果与我们的初始预期不符,由于增值税属于间接税,不一定由企业全部承担。但考虑到企业所得税针对企业利润课税,而增值税税收的实现仅需要企业存在产出,且企业的生产可同时拉动就业并带动相关产业促进经济增长。在税收收入分成制度下,地方政府更有激励提供增值税优惠吸引短期内高产出的企业,进行数量性扩张,最终形成粗放增长模式。为了考察企业的税收负担,且进一步验证地区宏观税负的回归结果。表 6 的(4)—(5)列参照龙小宁等的方法②,加总各年各地区规模以上工业企业实现的税收收入、创造的增加值和利润,依次计算增值税税收负担和企业所得税税收负担,并以各城市与同省内其他城市的差异化程度作为被解释变量。回归系数的方向和显著性和地区宏观层面计算税负指标相同。

---

① 陈晓光:《增值税有效税率差异与效率损失——兼议对“营改增”的启示》,《中国社会科学》2013 年第 8 期,第 67—84+205—206 页。

② 龙小宁、朱艳丽、蔡伟贤、李少民:《基于空间计量模型的中国县级政府间税收竞争的实证分析》,《经济研究》2014 年第 8 期,第 41—53 页。

六、结论及政策建议

本文根据各省省以下财政体制的差异,以 2001—2013 年间地级市面板数据为基础,利用各省以下收入分享比例的差异识别财政分权对市场分割的因果影响及作用机制。研究表明:市县政府的财政收入分成比例提高加剧城市间的市场分割,且收入分成制度对省内市场分割的影响大于对与相邻城市市场分割的影响。进一步的机制分析表明,收入分成比例的提高增加了地方政府吸引投资扩大税基的收入激励,使得地方政府有动机降低本地增值税实际税率,制造税收洼地吸引企业流入,扭曲资源在地区间的有效配置。

我国现行的政府间财政关系由 1994 年的分税制改革确立。随着时代环境的变化,分税制逐渐显现出与社会发展要求不匹配的一面,当前的重大经济问题如地方政府间恶性竞争、地方政府职能行使扭曲及经济增长方式转变均与分税制有较强的联系。如何通过调整税收分享规则引导各级政府行为,减少政府对市场的干预,最终健全市场竞争机制、统一竞争秩序、激发市场主体活力成为接下来改革的重要方向。2019 年我国将进一步实行大规模减税政策,由于我国各级地方政府财政一般预算收入主要来自税收共享部分,这势必引发政府间收益的重新分配,调整和完善政府间收入分享规则已势在必行。根据本文研究结论,我们提出如下政策建议:

第一,改变政府间财政收入分配规则,将收入分享基于生产性税基转为基于消费性税基,使收入分成比例和地方公共服务提供水平挂钩,引导政府职能向提供优质公共服务转变。为顺应社会主义市场经济发展的需要,政府职能及收入分享规则应随历史发展阶段不断变化。从各国发展历程来看,政府职能一般经历从发展生产、提供公共服务至公共治理的转变。随着经济发展水平的提高,人民对公共服务提出更高的要求,且现行基于本地生产性税基划分收入的做法,已经不适应企业跨地区发展和地区专业化分工的需要。因此需要相应调整政府间收入分享办法,例如按消费或人口来分享税收①,由此引导地方政府提供高质量公共服务,削弱地方财政和本地工业发展的关系。

第二,公平税负,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。避免地方政府通过税收返还等方式降低企业的实际税率,促进地区间公平竞争,减少政府对市场资源配置的干预,发挥全国统一大市场和地区专业化分工的优势。

Fiscal Decentralization, Tax Sharing and Market Segmentation

Lv Bingyang, He Ying

(*School of Finance, Renmin University of China, Beijing* 100872, *China*)

Abstract: In the process of economic development, China is often faced with contradictions between stimulating local enthusiasm and establishing a unified market. At present, the fiscal and taxation institutions characterized with tax-sharing are boosting enthusiasm of local governments while affecting the role of market in resource allocation. Based on the price method measurement of the city-level market segmentation index from 2001 to 2013, this paper uses the provincial differences of the fiscal revenue sharing ratios of city-level governments to identify the causal effect of fiscal decentralization on market segmentation and its functional mechanism. Empirical analysis finds that increasing fiscal revenue sharing ratio of city governments can aggravate the degree of market segmentation between cities. The influence of fiscal revenue sharing institution on market segmentation within a province is greater than that between neighboring cities. Further analysis of the mechanism of fiscal incentives intensifying competition among local governments shows that increase in fiscal revenue proportion of city governments has intensified tax competition among regions, resulting in tax depression aiming at productive tax base, which hinders the formation of a unified national market.

Key words: market segmentation, fiscal decentralization, tax sharing, sharing ratio contract

(责任编辑　　李　铄)

① 刘怡、袁佳:《增值税分享对产能过剩的影响》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 2 期,第 115—123 页;吕冰洋:《零售税的开征与分税制的改革》,《财贸经济》2013 年第 10 期,第 17—27 页。